



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1556

Bogotá, D. C., miércoles, 8 de noviembre de 2023

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PROPUESTA PARA SEGUNDO DEBATE, EN PRIMERA VUELTA, AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 85 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se le otorga la categoría de Distrito Turístico, Ambiental, Forestal, Portuario, Biodiverso y Cultural a Leticia, en el departamento del Amazonas.

2. Despacho del Viceministro General

Honorable Congresista
ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
Cámara de representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Bogotá D.C.

Radicado: 2-2023-058506
Bogotá D.C., 6 de noviembre de 2023 15:21Radicado entrada
No. Expediente 49408/2023/OFI

Asunto: Comentarios a la ponencia propuesta para segundo debate, en primera vuelta, al Proyecto de Acto Legislativo No. 85 de 2023 Cámara "Por medio del cual se le otorga la categoría de Distrito Turístico, Ambiental, Forestal, Portuario, Biodiverso y Cultural a Leticia, en el departamento del Amazonas."

Respetado Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para segundo debate, en primera vuelta, al Proyecto de Acto Legislativo del asunto en los siguientes términos:

El Proyecto de Acto Legislativo, de iniciativa parlamentaria, busca otorgar la categoría de Distrito Turístico, Ambiental, Forestal, Portuario, Biodiverso y Cultural a Leticia, capital del departamento del Amazonas. Sobre las implicaciones de esta iniciativa, a continuación, se señalan las obligaciones que se adquieren, los requisitos legales y el impacto fiscal de elevar a la categoría de distrito.

I. Creación constitucional de Distritos

Sin perjuicio de las observaciones de fondo que más adelante se exponen sobre el impacto financiero de la creación del Distrito Turístico, Ambiental, Forestal, Portuario, Biodiverso y Cultural, para este Ministerio es importante poner de presente una consideración formal respecto al trámite que actualmente se adelanta en el Congreso de la República para efectos de la creación de tal Distrito.

Al respecto, se debe mencionar que a través de la Ley 1617 de 2013¹ se establecieron los criterios y lineamientos para la creación de nuevos distritos en el territorio nacional. En el marco de la referida Ley, el artículo 8 deposita en el legislador ordinario la creación de distritos, así: "La ley podrá decretar la conformación de nuevos distritos, siempre que se cumplan las siguientes condiciones (...)". A su vez, se debe recordar que antes de la expedición de dicha Ley la creación de distritos se realizaba a través de actos legislativos.

¹ Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales.

Bajo estas consideraciones, aun cuando no existe impedimento jurídico alguno para que por vía constitucional se creen distritos, es preciso tener presente que el sistema jurídico colombiano fijó en cabeza del legislador ordinario la creación de distritos, por lo que resulta asistemático el trámite que actualmente se le da a la organización del municipio de Leticia como Distrito Turístico, Ambiental, Forestal, Portuario, Biodiverso y Cultural, mediante proyecto de reforma constitucional, y a otras iniciativas de igual contenido.

II. Obligaciones como Distrito

Lo primero que hay que decir es que la conversión en distrito conllevaría nuevas responsabilidades desde el punto de vista de competencias sectoriales. El artículo 75 de la Ley 715 de 2001² establece que las competencias que asumirían los Distritos como promotores del desarrollo económico y social dentro de su territorio, asociadas a la inversión en otros sectores, son las mismas de los municipios y los departamentos, excepto aquellas que corresponden a la función de intermediación entre los municipios y la Nación. Siendo así, el municipio de Leticia, capital del departamento del Amazonas, erigido en distrito, debería asumir, además de las competencias establecidas en el artículo 76 para los municipios, aquellas que en concordancia correspondan con el artículo 74 de la Ley 715 de 2001.

Igualmente, atendiendo a las características especiales del territorio en jurisdicción del nuevo distrito, esto es su configuración geográfica, paisajística, sus condiciones ambientales, históricas y culturales y su aprovechamiento para el desarrollo turístico, industrial y racional de la biodiversidad, al distrito le corresponderían nuevas atribuciones en lo relacionado con el uso, control y aprovechamiento de dichas características y los bienes de uso público asociados. En consecuencia, e íntimamente ligado con la inversión en otros sectores, a los distritos les corresponden las siguientes:

a. Medio ambiente

El nuevo distrito deberá desarrollar y ejecutar programas y políticas para el mantenimiento del medio ambiente y los recursos naturales renovables, además de coordinar y dirigir con la colaboración de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades de control y vigilancias ambiental que se realicen en el territorio del distrito. En atención al artículo 55 de la Ley 99 de 1993³ se establecen las competencias de las Grandes Ciudades, que incluye a los municipios, distritos y áreas metropolitanas cuya población urbana sea superior a 1 millón de habitantes, la de otorgar dentro de su perímetro urbano licencias ambientales, permisos, concesiones y autorizaciones para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras, cuya expedición no esté atribuida al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante el artículo 52 de esta misma Ley.

² Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

³ Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.

Así mismo, estas Grandes Ciudades, en atención a lo dispuesto en el artículo 66, ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. Particularmente, se establece la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección y mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación.

Adicionalmente, las Grandes Ciudades tienen la obligación de transferir a las Corporaciones Autónomas Regionales el 50% del recaudo de las tasas retributivas o compensatorias causadas dentro del perímetro urbano y de servicios, por el vertimiento de efluentes contaminantes conducidos por la red de servicios públicos y arrojados fuera de dicho perímetro, según el grado de materias contaminantes no eliminadas con que se haga el vertimiento.

El artículo 83 de la Ley 99 de 1993 establece, además, para los distritos, las funciones policivas para la imposición y ejecución de las medidas de policía, multas y sanciones establecidas por la Ley, que sean aplicables según el caso.

b. Fomento y desarrollo del turismo

El nuevo Distrito debe (i) formular el Plan Sectorial de Desarrollo del Turismo en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, instrumento de planificación que guiará los proyectos de inversión correspondientes; (ii) participar en la elaboración del Plan Sectorial de Turismo nacional; (iii) diseñar, coordinar y ejecutar los programas de mercadeo y promoción turística; (iv) constituir comités con agentes del sector para la evaluación y estudio de los planes y programas de desarrollo turístico. También debe considerarse que los distritos deberán establecer una autoridad distrital de turismo que controle y sancione las actividades de los prestadores de servicios turísticos. Además, asumirá el proceso de declaratoria de bienes, áreas o actividades, como recursos turísticos y los correspondientes planes de reconstrucción, restauración y conservación cuando así lo ameriten, financiados con recursos del distrito.

De acuerdo con lo anterior, la conversión del municipio en distrito especial trae consigo responsabilidades particulares en los sectores turístico y de desarrollo industrial, según las condiciones particulares que lo sustraen del régimen ordinario, que exigirían la **asunción de procesos y procedimientos con el consecuente aumento de la estructura administrativa, cuya financiación debería ser asumida con recursos propios del distrito**. Por otro lado, estas nuevas responsabilidades exigirían proyectos de inversión distritales asociados al uso, aprovechamiento, control y conservación de los bienes y recursos asociados a estas particularidades, lo que tendría un impacto importante en los requerimientos de financiación con recursos propios de inversión, aunque eventualmente algunos de estos proyectos puedan ser cofinanciados con recursos de la Nación.

A su vez, el nuevo distrito deberá asumir de manera compartida con el Ministerio de Cultura, el manejo y conservación de los bienes del patrimonio histórico y cultural del distrito, pero los gastos

de mantenimiento estarán a cargo del distrito y en aquellos casos en los que el bien esté en situación de abandono, el Ministerio de Cultura deberá recuperarlo, repletiendo económicamente en contra de la administración distrital. Siendo así, deberá existir una autoridad distrital para el manejo y control de los bienes y monumentos en su jurisdicción (distritales y nacionales – según el caso), definir políticas y asignar recursos para este propósito. Además, deberán conformarse los Comités Técnicos de Patrimonio Histórico y Cultural. Debe decirse que el concejo distrital podrá establecer tasas y contribuciones para la protección y conservación de los bienes del patrimonio histórico y cultural del Distrito, pero eso conlleva una carga tributaria adicional para sus contribuyentes. Respecto al patrimonio cultural inmaterial, las autoridades distritales deberán apoyar las iniciativas comunitarias de documentación, investigación y revitalización de las manifestaciones y los programas de fomento.

Como conclusión, la conversión de municipios en Distritos Especiales trae consigo responsabilidades particulares en los sectores portuario, turístico, cultura, y medio ambiente, según las condiciones particulares que lo sustraen del régimen ordinario, que exigen la asunción de procesos y procedimientos con el consecuente aumento de la estructura administrativa, cuya financiación debe ser asumida con recursos propios de los distritos. Por otro lado, estas nuevas responsabilidades exigirán proyectos de inversión distritales asociados al uso, aprovechamiento, control y conservación de los bienes y recursos asociados a estas particularidades, lo que tendrá un impacto importante en los requerimientos de financiación con recursos propios de inversión, aunque eventualmente algunos de estos proyectos puedan ser cofinanciados con recursos de la Nación.

c. Sector salud.

El impacto fiscal se vería reflejado principalmente en el ámbito institucional, el cual dependería de la condición vigente para el municipio que se transforma en distrito. De esta manera, en el sector se tienen municipios, distritos certificados y departamentos que asumen parcial o totalmente competencias frente a: (i) contratación y seguimiento del subsidio a la oferta, (ii) la administración de la red pública de prestación de servicios, (iii) la salud pública, (iv) la financiación o cofinanciación del aseguramiento a la población pobre y (v) la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). En el Cuadro No. 1 se presenta la distribución de competencias:

Cuadro No. 1 - Competencias Sector Salud

Entidad Territorial/Competencia	Contratación y seguimiento del subsidio a la oferta	Administrar la red pública de prestación de servicios en su territorio	Salud pública	Financiar o Cofinanciar el aseguramiento de la población pobre	Afiliación al SGSSS
Municipio	SI	NO	SI	SI	SI
Distrito Certificados	SI	SI	SI	SI	SI
Departamento	SI	SI	SI	SI	SI

Fuente: Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF) - MHCP

Del cuadro No. 1, se desprende que el municipio que se transforme en distrito deberá adecuar su estructura administrativa para atender procesos que no existen, como la administración de la red pública en su territorio, llevar el registro de los prestadores públicos y privados de servicios de salud, recibir la declaración de requisitos esenciales para la prestación de los servicios y adelantar la vigilancia y el control correspondiente, financiar los Tribunales Seccionales de Ética Médica y Odontológica y los Tribunales Distritales Éticos de Enfermería, así como vigilar la correcta utilización de los recursos.

Ahora bien, desde la perspectiva del sector salud, las entidades territoriales que asumen la categoría de distrito tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos, esto es, de dirección y prestación de servicios de salud pública y aseguramiento, excepto aquellas que correspondan a la función de intermediación entre los municipios y la Nación, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley 715 de 2001. No obstante, según lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 1176 de 2007⁴: "Los Distritos y municipios que no hayan asumido la prestación de los servicios de salud, podrán hacerlo si cumplen con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno, y tendrán el plazo definido por este".

Igualmente, el Decreto 2459 de 2015⁵, compilado en el Decreto 780 de 2016⁶, el cual reglamenta la prestación de servicios de salud por los distritos creados con posterioridad a la expedición de la Ley 715 de 2001, determina los requisitos para la conformación de la red de prestación de servicios de salud, los cuales quedaron definidos así:

1. Presentar para la aprobación del Ministerio de Salud y Protección Social, el Programa Territorial de Reorganización, Rediseño y Modernización de las de Empresas Sociales del Estado conforme al artículo 1 de la Ley 1450 de 2011⁷, o aquellas que la modifiquen o sustituyan.
2. Formular dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la aprobación del Programa Territorial de Reorganización, Rediseño y Modernización de las Redes de Empresas

⁴ Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
⁵ Por el cual se reglamenta la prestación de servicios de salud por los distritos creados con posterioridad a la expedición de la Ley 715 de 2001.
⁶ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.
⁷ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

Sociales Estado, el Plan Bienal de Inversiones Públicas en Salud, conforme a lo establecido en las Resoluciones 2514 de 2012⁸ y 1985 de 2013⁹, o las normas que la modifiquen o sustituyan para tal fin. Con tal propósito, el Ministerio Salud y Protección Social deberá disponer lo pertinente para que el distrito respectivo pueda registrar los proyectos en aplicativo de Planes Bienales Inversiones Públicas en Salud.

Al respecto, la norma precisa que, a partir de que el Ministerio de Salud y Protección Social haya aprobado el cumplimiento del requisito establecido en el numeral 1, los Distritos asumirán la competencia de la prestación servicios salud. Igualmente, es conveniente advertir que el Decreto 2459 de 2015 también establece las actividades que, además, los distritos deben desarrollar en cumplimiento de sus funciones, las cuales son:

1. Efectuar reporte de información de las Empresas Sociales del Estado su jurisdicción, en cumplimiento del Decreto 2193 de 2004¹⁰.
2. Adelantar las acciones que correspondan en cumplimiento del Sistema Único Habilitación previsto en el Decreto 1011 de 2006¹¹ y la Resolución 2003 de 2014¹² del Ministerio de Salud y Protección Social.
3. Elaborar el Plan Financiero Territorial de Salud, conforme a la Resolución 4015 de 2013¹³.
4. Adelantar las acciones que competen respecto a las Empresas Sociales del Estado de su jurisdicción, categorizadas en riesgo medio o alto que deban adoptar Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero, conforme a la Ley 1608 de 2013¹⁴ y normas que la desarrollen, o que deban someterse a Planes Integrales de Gestión de Riesgo con la Superintendencia Nacional de Salud u otras medidas que se definan en la normativa correspondiente.

Teniendo en cuenta la categoría de entidad certificada para salud del Municipio de Leticia bajo el marco normativo actual, la transformación a Distrito conllevaría a asumir adicionalmente la atención de la población pobre no asegurada en los niveles de mediana y alta complejidad, así como las atenciones No POS de la población afiliada al régimen subsidiado, dejando entonces

⁸ Ministerio de Salud y Protección Social "Resolución 2514 de 2012 (agosto 29) por la cual se reglamentan los procedimientos para la formulación, presentación, aprobación, ajuste, seguimiento, ejecución y control de los Planes Bienales de Inversiones Públicas en Salud".
⁹ Ministerio de Salud y Protección Social, Resolución 1985 de 2013 (junio 11) por la cual se establece el procedimiento que las entidades territoriales deben seguir para incluir los proyectos de inversión en sus Planes Bienales de Inversiones Públicas en Salud, en el Marco de la Ley 1608 de 2013, y se dictan otras disposiciones.
¹⁰ Presidencia de la República "por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 42 de la Ley 715 de 2001 y 17 de la Ley 812 de 2003".
¹¹ Por el cual se establece el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad de la Atención de Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud.
¹² Por la cual se definen los procedimientos y condiciones de inscripción de los Prestadores de Servicios de Salud y de habilitación de servicios de salud.
¹³ Por la cual se establecen los términos y se adopta la metodología para la elaboración de los Planes Financieros Territoriales de Salud por parte de los departamentos y Distritos y se dictan otras disposiciones.
¹⁴ Por medio de la cual se adoptan medidas para mejorar la liquidez y el uso de algunos recursos del Sector Salud.

de concurrir para los efectos el Departamento de Amazonas. No obstante, conforme lo previsto en el Ley 1955 de 2019¹⁵ a partir de la vigencia 2020, la financiación de las atenciones No POS-S será competencia de la Nación y los gastos en salud que se deriven de la atención a población pobre que no haya surtido el proceso de afiliación definido, serán asumidos por la entidad territorial, razón por la cual la coordinación que realice la misma con los demás actores del sistema en el territorio para promover el aseguramiento será una prioridad.

De otro lado, si bien la entidad territorial debe realizar las inversiones necesarias para la organización funcional y administrativa de la red de instituciones prestadoras de servicios de salud a su cargo, en el marco del Programa Territorial de Reorganización, Rediseño y Modernización de las Empresas Sociales del Estado que sea avalado por el Ministerio de Salud y Protección Social, podría tener la posibilidad, a través de la formulación de proyectos de inversiones, de acceder a recursos nacionales para la cofinanciación de los mismos.

d. Sector educativo y de alimentación escolar.

Frente a las competencias en materia educativa y de alimentación escolar, la decisión de otorgar la categoría de Distrito al municipio de Leticia no tendría impacto fiscal, dado que la prestación del servicio educativo está a cargo de las Entidades Territoriales Certificadas, condición que no tiene en cuenta la distinción administrativa entre municipio o Distrito.

Como conclusión, se indica que la conversión del municipio de Leticia a distrito especial turístico, ambiental, forestal, portuario, biodiverso y cultural, trae consigo responsabilidades particulares en los sectores cultura, medio ambiente y los asociados al desarrollo turístico, que aunque eventualmente pueden ser cofinanciados con recursos de la Nación, sin duda tendrán un impacto importante en las necesidades de financiación de los proyectos de inversión asociados al uso, aprovechamiento y conservación de los bienes y áreas patrimoniales.

III. Requisitos como Distrito

A su vez, el artículo 8 de la Ley 1617 de 2013, modificado por el artículo 124 de la Ley 1955 de 2019, establece los requisitos para que un municipio pueda ser distrito, los cuales son: (i) contar con al menos 500.000 habitantes o, se encuentre ubicado en zonas costeras o, tengan el potencial para desarrollar puertos o el turismo y/o la cultura o, sea un municipio capital del departamento o fronterizo; (ii) presentar la sustentación técnica del potencial para el desarrollo

¹⁵ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad."

de actividades turísticas, industriales o económicas de gran relevancia y/o culturales, que acredite la capacidad institucional, de gestión y financiación para el desarrollo de dicha vocación; (iii) presentar un análisis de la capacidad fiscal que demuestre su suficiencia para asumir las necesidades institucionales y estructura administrativa asociada a la conformación de localidades; (iv) presentar los resultados de la diligencia de deslinde efectuada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 1617 de 2013; (v) contar con un estudio de conveniencia para crear el nuevo distrito, presentado conjuntamente entre las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor; y, (vi) le sea expedido para dichos efectos un concepto previo y favorable por los concejos municipales.

IV. Impacto Fiscal

De otra parte, es importante tener en cuenta que la categoría de distrito, desde el punto de vista fiscal y conforme con lo dispuesto en los artículos 37, 40, 43, 48 y el párrafo del artículo 6 de la Ley 1617 de 2013, puede generar presiones de gasto en el nuevo distrito, particularmente en su rubro de funcionamiento en detrimento del gasto de inversión de esa nueva entidad territorial. Lo anterior, especialmente por: (i) el número y creación de localidades, (ii) la asignación salarial de alcaldes locales, y (iii) el número de ediles por localidad, sus sesiones y remuneración.

En este marco, a efectos de dimensionar el impacto fiscal de la iniciativa, se realizaron ejercicios de simulación sobre la creación de un nuevo distrito, en los que se tuvo en cuenta que el Concejo Distrital, en virtud de la Ley 1617 de 2013, puede tomar decisiones relacionadas con la determinación del número de localidades, número de ediles (hasta 15)¹⁶, y la asignación salarial de alcaldes locales. Estos elementos no solo sirven para determinar directamente dicho gasto, sino también, indirectamente, la remuneración de los ediles. Para efectos de la estimación, se realizan supuestos específicos sobre estos aspectos, sin perjuicio de los conceptos que emita al respecto el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Adicionalmente, contempló que el artículo 61 de la mencionada Ley otorga personería jurídica a los Fondos de Desarrollo Local (FDL) y ordena una asignación para estos, de mínimo el 10% de los ingresos corrientes del distrito, asunto que se encuentra reglamentado en el Decreto 2388 de 2015¹⁷.

De igual manera, se plantearon los siguientes supuestos y aclaraciones:

- Se asumen 2, 10 y 29 localidades, considerando el número actual de centros poblados - comunidades indígenas y barrios con los que cuenta el municipio de Leticia¹⁸.

¹⁶ Según artículo 43 de la Ley 1617 de 2013.

¹⁷ Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1617 de 2013 y se adiciona un Capítulo 2 al Título 6 de la Parte 6 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, en lo que respecta al manejo presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local de los Distritos Especiales.

¹⁸ Ver información DIVIPOA, Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

- La asignación básica mensual de los alcaldes locales será equivalente al 33,4% de la asignación básica mensual del alcalde correspondiente, porcentaje que toma por referencia el régimen que aplica en el Distrito Capital de Bogotá, contemplado en el Acuerdo 199 de 2005¹⁹, en el cual los alcaldes locales tienen el carácter de funcionarios públicos y su asignación básica es la del Nivel Directivo - Grado 5.
- Los alcaldes locales reciben las mismas prestaciones sociales, aportes en seguridad social y aportes parafiscales que el alcalde correspondiente.
- De conformidad con el artículo 64 de la Ley 1617 de 2013, mínimo el 10% de los ingresos corrientes del municipio se destinan a los Fondos de Desarrollo Local. En este sentido, para el cálculo de los ingresos corrientes, solamente se excluyen los conceptos correspondientes a los numerales 1 y 4 del artículo 2.6.6.2.4. del Decreto 2388 de 2015²⁰.
- Los honorarios de ediles que por sesión serán equivalentes a la remuneración mensual del alcalde local dividido entre 20, de acuerdo con el párrafo del artículo 61 de la Ley 1617 de 2013.
- El número de sesiones autorizadas de la Junta Administradora Local al año es de 140, teniendo en cuenta el artículo 48 de la Ley 1617 de 2013.
- Los ediles tendrán derecho a la seguridad social en salud, pensión y riesgos laborales, según lo ordenado por el artículo 60 de la Ley 1617 de 2013.
- Se determina el impacto fiscal²¹ con dos escenarios que tienen en cuenta el número mínimo (9) y el máximo (15) de ediles que podrían ser elegidos por localidad.
- Los resultados del análisis se expresan a precios del año 2022, reportadas en la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario.

En este contexto, se procede a explicar el impacto fiscal en los siguientes escenarios: (a) remuneración de alcaldes locales, (b) asignación a los FDL, (c) honorarios de los ediles mínimos a elegir por centro poblados (localidades) y (d) honorarios de los ediles máximos a elegir en centro comunes (localidades). El Impacto Fiscal Global estimado de la propuesta de reforma constitucional es la suma de los escenarios descritos.

a. Remuneración de alcaldes locales

Según el Decreto 462 de 2022²², la asignación básica mensual para un alcalde correspondiente a un municipio de categoría quinta²³ es de **\$6.207.953**, monto que sumado a las contribuciones inherentes a la nómina (seguridad social y aportes parafiscales) más la carga prestacional totaliza al año **\$ 179.073.012 millones**.

De esta manera, con una remuneración de cada alcalde local equivalente al 33,4% del salario del alcalde (asignación básica, contribuciones de nómina y carga prestacional), se produce un impacto fiscal anual aproximado de **\$60 millones** por localidad. Por lo tanto, el impacto global para este distrito, en el supuesto de tener 2 localidades, es de **\$120 millones**, en el supuesto de

¹⁹ Por el cual se ajusta la Escala Salarial de los Empleos Públicos del Sector Central de la Administración Distrital para dar cumplimiento al Decreto Ley No. 785 de 2005 y se dictan otras disposiciones.

²⁰ Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1617 de 2013 y se adiciona un Capítulo 2 al Título 6 de la Parte 6 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, en lo que respecta al manejo presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local de los Distritos Especiales.

²¹ Se tiene en cuenta el impacto fiscal derivado de honorarios y aportes a seguridad social.

²² Por el cual se fijan los límites máximos salariales de los Gobernadores, Alcaldes y empleados públicos de las entidades territoriales y se dictan disposiciones en materia prestacional.

²³ Categoría correspondiente a la vigencia 2022 para el municipio de Leticia

tener 10 localidades, es de **\$598 millones**, y en el supuesto de tener 29 localidades, es de **\$1.735 millones**, aproximadamente, por vigencia fiscal.

b. Asignación a los Fondos de Desarrollo Local (FDL)²⁴

El artículo 64 de la Ley 1617 de 2013 establece que "(...) no menos del diez por ciento (10%) de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración central del distrito se asignará a las localidades (...)". En este sentido, al excluir los ingresos tributarios y no tributarios, las rentas específicas destinadas por la Constitución, la Ley o acuerdo distrital y los ingresos con destino a financiar los gastos de funcionamiento del Concejo y la Personería, contemplados en los numerales 1 y 4 del artículo 2.6.6.2.4 del Decreto 2388 de 2015, de acuerdo con información de la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario de 2022, se estima un impacto fiscal de la asignación presupuestal para los FDL de **\$1.529 millones** por año.

No obstante, es importante aclarar que, respecto del impacto fiscal estimado de los FDL, este podría ser significativamente superior, teniendo en cuenta el inciso segundo del artículo 64 de la Ley 1617 de 2013: "el concejo distrital, a iniciativa del alcalde mayor, podrá incrementar dicha participación anual y acumulativamente en un dos por ciento (2%) sin que la misma supere el total del treinta por ciento (30%) de los ingresos mencionados".

c. Honorarios de los ediles

El artículo 43 de la Ley 1617 de 2013 contempla que "(...) El número de ediles que componen las juntas administradoras estará entre un mínimo de 9 y un máximo de 15; los concejos distritales reglamentarán su conformación". Asimismo, los honorarios de los ediles por sesión serían equivalentes a la remuneración del alcalde local (especificada anteriormente) dividida entre veinte (20)²⁵. Estos recibirían aportes a la seguridad social en salud, pensión y riesgos laborales²⁶, y participarían en un total de 140 sesiones al año²⁷.

Conforme con lo anterior, se proyecta que el impacto fiscal de los honorarios, seguridad social y parafiscales, en un escenario en el cual se elijan 9 ediles por localidad, sería de **\$340 millones** por vigencia en caso de tener 2 localidades, de **\$1.701 millones** por vigencia en caso de tener 10 localidades, de **\$4.932 millones** por vigencia en caso de tener 29 localidades como se muestra en el Cuadro No. 2:

Cuadro No. 2 - Impacto fiscal mínimo por vigencia - Honorarios Ediles - Localidades (Valores en Millones de Pesos)

²⁴ Frente a los FDL es preciso advertir que según Fallo del Consejo de Estado del 6 de junio de 2018 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, se declaró la nulidad "por ser expedidos sin competencia" de los artículos 87, 88, 90 y 94 del Decreto 1421 de 1993, los cuales establecieron "la creación en cada una de las localidades del Distrito Capital de un Fondo de Desarrollo con personería jurídica y patrimonio propio, que se nutre con recursos de diversa índole para financiar la prestación de los servicios y la construcción de las obras de competencia de las juntas administradoras locales".

²⁵ Párrafo del Artículo 61 de la Ley 1617 de 2013.

²⁶ Artículo 60 de la Ley 1617 de 2013.

²⁷ Artículo 48 de la Ley 1617 de 2013.

Concepto	Total por Concepto	Impacto Fiscal 2 localidades	Impacto Fiscal 10 localidades	Impacto Fiscal 29 localidades
Honorarios	14,5	261,3	1.306,3	3.788,2
Seguridad Social	3,1	55,4	276,9	802,9
Parafiscales	1,3	23,5	117,6	340,9
Total	19	340	1.701	4.932

Fuente: Estimaciones DAF - MHCP

Ahora bien, en un escenario en el cual se elijan 15 ediles por localidades, número máximo permitido por la Ley 1617 de 2013, el impacto fiscal ascendería a **\$567 millones**, en caso de tener 2 localidades, **a \$2.835 millones**, en caso de tener 10 localidades, y de **\$8.220 millones**, en caso de tener 29 localidades por vigencia fiscal, como se muestra en el Cuadro No. 3:

Cuadro No. 3 - Impacto fiscal máximo por vigencia - Honorarios Ediles – Localidades
(Valores en Millones de Pesos)

Concepto	Total por Concepto	Impacto Fiscal 2 localidades	Impacto Fiscal 10 localidades	Impacto Fiscal 29 localidades
Honorarios	14,5	435,4	2.177,1	6.313,7
Seguridad Social	3,1	92,3	461,5	1.338,2
Parafiscales	1,3	39,2	195,9	568,2
Total	19	567	2.835	8.220

Fuente: Estimaciones DAF - MHCP

d. Impacto fiscal global del proyecto de ley

Teniendo en cuenta las anteriores estimaciones, la conversión en Distrito generaría un impacto fiscal global estimado para la Administración Central de Leticia por un valor de **\$1.648 millones** (suponiendo 2 localidades), de **\$2.127 millones** (suponiendo 10 localidades) y de **\$3.263 millones** (suponiendo 29 localidades) por vigencia fiscal, de manera que en un cuatrienio de gobierno el impacto ascendería a **\$6.594 millones** (para 2 localidades), a **\$8.504 millones** (para 10 localidades) y de a **\$13.053 millones** (para 29 localidades). Al respecto, es preciso advertir que la transferencia mínima del 10% a los Fondos de Desarrollo Local, sería insuficiente para cubrir los eventuales gastos asociados a honorarios de ediles (en escenarios con 29 y 10 localidades); adicionalmente, estas erogaciones van en detrimento de la inversión por parte de las localidades, que es la principal motivación de dicha transferencia.

Asimismo, tal como se observa en el Cuadro No. 4, el impacto fiscal del proyecto de ley implicaría presiones sobre la estructura de gastos de funcionamiento del municipio entre **\$460 millones** y **\$687 millones** (en el caso de tener 2 localidades), **\$2.299 millones** y **\$3.433 millones** (en el caso de tener 10 localidades) y entre **\$6.667** y **\$9.955 millones** (en el caso de tener 29 localidades) por vigencia fiscal, dependiendo del número de ediles elegidos, en razón a la remuneración de los alcaldes locales y los honorarios y aportes a la seguridad social de los ediles.

Cuadro No. 4 - Impacto Fiscal estimado por vigencia

Concepto	Impacto Fiscal 2 localidades	Impacto Fiscal 10 localidades	Impacto Fiscal 29 localidades
1. Alcaldes Locales	115,6	598,1	1.734,5
2. Fondo de Desarrollo Local	1.528,9	1.528,9	1.528,9
Honorarios Ediles Mínimo	340,1	1.700,7	4.932,1
Honorarios Ediles Máximo	566,9	2.834,5	8.220,2
3. Otros (Asignaciones salariales corregidores, adecuación de infraestructura)	Por cuantificar	Por cuantificar	Por cuantificar
Total Impacto Fiscal Global Estimado (1+2+3)	1.648,5	2.127,0	3.263,4

Fuente: Estimaciones DAF - MHCP

Por último, respecto de las necesidades que cimientan la iniciativa, relacionadas con la protección y conservación de los recursos naturales, las garantías de protección de las comunidades indígenas y el desarrollo sostenible, se debe tener presente que recientemente se aprobó y sancionó la Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022-2026 'Colombia potencia mundial de la vida', cuyas bases exponen que desde el Gobierno nacional se trabajará, entre otros frentes, "por un ordenamiento territorial que se consolide como una institución colectiva construida con base en la gobernanza ambiental. Es necesario ampliar los mecanismos de participación vinculante de las comunidades locales campesinas, indígenas y afro, en el diseño y la aplicación de los diferentes instrumentos (...). Igualmente, "(...) Se revisará la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) para que pueda incluir el fortalecimiento y la articulación de los resguardos y entidades territoriales indígenas, los consejos comunitarios mayores (Ley 70 de 1993), los programas de etnodesarrollo y los planes de vida de las comunidades étnicas. (...)". También, se "(...) fortalecerán los procesos de planeación relacionados con la formalización, adjudicación y regularización de la propiedad, en las áreas rurales a favor de los campesinos y de las comunidades afrocolombianas e indígenas. (...)". Asimismo, se brindará "(...) las condiciones y garantías para la integridad cultural y territorial, el ejercicio de la autoridad y la justicia propia, el apoyo a la recuperación y fortalecimiento de sus idiomas, y la implementación y desarrollo del Sistema Educativo Indígena Propio -SEIP, el Sistema Indígena de Salud Propio e Intercultural -SISPI, el Sistema indígena de Gobierno Propio SIGP, el Sistema indígena de Administración Propia SIAP, y el Sistema de Autoridad Territorial Económico Ambiental-ATEA en el marco de la política indígena y del decreto 1811 de 2017 (...)".²⁸

Particularmente, los artículos 45, 297 y 349 de esa Ley incluyeron varias medidas al respecto: (i) creación e implementación de mecanismos y disposiciones especiales con enfoque intercultural para la gestión catastral multipropósito, en territorios y territorialidades de comunidades indígenas y en territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, con el fin de crear, modificar, adicionar o suprimir trámites, procesos, procedimientos, modelos, sistemas de información y/o requisitos relacionados con el servicio público de la gestión catastral conforme a un esquema diferencial regulado por el Gobierno nacional; (ii) inclusión de un enfoque diferencial en la política de vivienda y hábitat, a cargo del Gobierno nacional, que reconozca las condiciones socio económicas y culturales de los pueblos indígenas, de las comunidades, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, campesinas y de grupos poblacionales específicos y (iii)

²⁸ Páginas 41, 50, 54 y 254 de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida, 2022-2026, Colombia, Potencia Mundial de la Vida - chrome-extension://fahidommmhbgagggiojofndmka/https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND/2022/2022-02-06-Bases-PND-2023.pdf

la creación del Trazador de Grupos Étnicos, el cual contendrá el Trazador de Pueblos y Comunidades Indígenas, el Trazador de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras y el Trazador del Pueblo Rom, donde se identificarán las asignaciones presupuestales de funcionamiento e inversión, cada una de ellas por separado²⁹.

Adicionalmente, el artículo 30 de la mencionada Ley prevé la posibilidad de asignación de recursos para la inversión local en Ambiente y Desarrollo Sostenible con el fin de financiar proyectos de inversión de acuerdo con la estrategia nacional de protección de áreas ambientales estratégicas, o con los planes o instrumentos de manejo ambiental de las áreas protegidas o ecosistemas estratégicos formulados y adoptados por las Corporaciones Autónomas Regionales y las Corporaciones de Desarrollo Sostenible en sus respectivas jurisdicciones.

Por todo lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA
Viceministro General de Hacienda y Crédito Público.
DAF/OAJ

Con Copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñalosa- Secretario General de la Cámara de Representantes.

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco
Elaboró: Sonia Ibagón Avila

Firmado digitalmente por: DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTANEDA Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

²⁹ https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND/2022/2022-02-06-Bases-PND-2023.pdf

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 54 DE 2022 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 84 DE 2022 DE LA CÁMARA

por la cual se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992 para establecer un nuevo modelo de financiamiento para las Instituciones de Educación Superior Pública y se dictan otras disposiciones.

2. Despacho del Viceministro General

Honorable Congresista
ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68
Bogotá D.C.


Radicado: 2-2023-058511
Bogotá D.C., 6 de noviembre de 2023 15:42

Radicado entrada
No. Expediente 49410/2023/OFI

Asunto: Comentarios al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley No. 54 de 2022 Cámara acumulado con el proyecto de ley No. 84 de 2022 de la Cámara *“Por la cual se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992 para establecer un nuevo modelo de financiamiento para las Instituciones de Educación Superior Públicas y se dictan otras disposiciones”*.

Respetado Presidente:

De manera atenta, en respuesta a la solicitud de emitir concepto de impacto fiscal elevada por el Honorable Representante, Jaime Raúl Salamanca Torres, y el Doctor Raúl Fernando Rodríguez Rincón, Secretario de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, pretende modificar parcialmente la Ley 30 de 1992², para “(...) establecer la educación superior como un derecho de carácter progresivo, crear un nuevo modelo de financiamiento para las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales, impulsar sistemas de veeduría interna de los recursos de las IESP, y para promover la financiación de políticas y protocolos de atención a las violencias basadas en género”³.

Para el efecto, propone modificar el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, en el sentido de establecer que los aportes del Presupuesto General de la Nación (PGN) y de las entidades territoriales asignados a las Universidades Públicas se ajustarán como mínimo conforme al Índice de Costos de la Educación Superior (ICES), y para el caso del PGN se dispondrán de recursos adicionales orientados a aumentar progresivamente el acceso, permanencia y graduación de los estudiantes en la educación superior pública en Pregrado, los cuales harán parte de la base presupuestal de las universidades, estarán sujetos a la disponibilidad presupuestal y su asignación será

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

² Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.

³ Gaceta del Congreso de la República No. 1073 de 2023. Pág. 37.

Continuación oficio

reglamentada por el Gobierno nacional. Además, ajusta el porcentaje de aportes del Gobierno nacional a las universidades nacionales, departamentales y municipales, de un 30% al 50% del incremento real del Producto Interno Bruto, señalando que estos incrementos no harán parte de la base presupuestal de las universidades y no podrá significar una disminución de la base presupuestal existente para las universidades públicas al momento de entrada en vigencia del proyecto de ley. De igual manera, autoriza al Gobierno nacional para recalcular la base presupuestal de las Universidades Públicas con el fin de ajustarla a las necesidades reales de esos establecimientos educativos.

Adicionalmente, establece que los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales públicas, así como los de las instituciones técnicas profesionales, tecnológicas y universitarias públicas -ITTU, incluidas aquellas que son establecimientos públicos del orden territorial cuya norma de creación no vincula a la Nación, estarán constituidos por los aportes del presupuesto nacional, por los aportes de los entes territoriales y por los recursos y rentas propias de cada institución y para el caso de las ITTU fija criterios mínimos para calcular su base presupuestal. Por último, se busca fortalecer el sistema de veeduría interna y se ordena la creación de un fondo para la implementación de estrategias relacionadas con políticas y protocolos de atención a las Violencias Basadas en Género, con cargo a los recursos del PGN y de las entidades territoriales que puedan hacer aportes.

Respecto de esta iniciativa y particularmente frente a la propuesta de “(...) *aumentar progresivamente el acceso, permanencia y graduación de los estudiantes en la educación superior pública en Pregrado, teniendo como criterios las brechas de acceso y permanencia territoriales y sociales, el mejoramiento de la calidad y la pertinencia de la oferta* (...)”, es preciso señalar que actualmente se encuentra en implementación gradual y progresiva la Política de Gratuidad de la Educación Superior, la cual persigue garantizar precisamente el acceso, permanencia y graduación de los estudiantes de Pregrado. Para su ejecución, le corresponde al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, garantizar los recursos en su presupuesto y distribuirlos a las IESP, de acuerdo con el cumplimiento de las condiciones establecidas por el MEN.

Con respecto a esta política, en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 *“Colombia potencia mundial de la vida”*, quedó expuesto que el Gobierno nacional “(...) *avanzará de manera gradual en la política de gratuidad en la matrícula de las IES públicas. Se fomentará el acceso de 500 mil nuevos estudiantes, acompañados de estrategias para promover la permanencia y la graduación, priorizando a jóvenes provenientes de contextos vulnerables, municipios PDET y ruralidad dispersa. Las IES públicas contarán con la financiación para su sostenibilidad, y con la asignación de recursos adicionales para fortalecer su base presupuestal, el mejoramiento de sus condiciones, que se distribuirán con criterios de cierre de brechas y llegada a las regiones.*”⁴.

⁴ Página 96 de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 *“Colombia Potencia Mundial de la Vida”*
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalRNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección: Carrera 8 No. 8 C 38 Bogotá D.C. Colombia
Teléfono: (57) 601 3811700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071
Email: oficiocidadano@minhacienda.gov.co
www.minhacienda.gov.co

Página | 2

Particularmente, con el fin de avanzar en la financiación adecuada de una política pública de Educación Superior, los artículos 122, 123, 124 y 126 de la Ley en comento, consagran, entre otras, las siguientes medidas: (i) el Ministerio de Educación Nacional priorizará la actualización de los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992⁵; (ii) la implementación de la política de Estado de gratuidad en la matrícula para todos los estudiantes de programas de pregrado de las instituciones de educación superior públicas; (iii) el fortalecimiento financiero de las instituciones de educación superior públicas; y, (iv) la posibilidad de utilizar los saldos de las cuentas de ahorro y corrientes que hayan permanecido inactivas por un periodo mayor de un año por parte del Ictex.

Ahora bien, con fundamento en esta política, el Ministerio de Educación Nacional informó el pasado 11 de julio de 2023 que *“La apuesta del Gobierno Nacional para generar 500 mil nuevos estudiantes en programas de pregrado contará con una inversión de \$4,2 billones para el incremento de la base presupuestal de las Instituciones de Educación Superior públicas, así como para garantizar que los nuevos estudiantes cuenten con gratuidad en su matrícula y cerca de \$5 billones para financiar el nuevo Plan de Infraestructura Educativa para la construcción de más de 100 sedes.”*⁶.

De la mano con lo expuesto, resulta preciso señalar que recientemente fue expedida la Ley 2307 de 2023 *“Por la cual se establece la gratuidad en los programas de pregrado en las instituciones de educación superior públicas del país y se dictan otras disposiciones”*, cuya reglamentación se encuentra en curso, para lo cual el Ministerio de Educación anunció encuentros regionales con el fin de recibir aportes y sugerencias de las Instituciones de Educación Superior.⁷

Además, el Gobierno es consciente de la necesidad de reforma a la Ley 30 de 1992, razón por la cual, desde el Ministerio de Educación Nacional, se viene trabajando en la elaboración de un proyecto de ley con el objeto de fortalecer el acceso a la Educación Superior, el funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior (IES) estatales y el bienestar educativo, entre otras, todo ello en procura de la garantía del derecho fundamental a la Educación Superior⁸, proyecto de ley cuya primera versión de texto está disponible en la página web de esa Cartera para su socialización y participación⁹.

⁵ Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.

⁶ <https://www.mineducacion.gov.co/portal/salaprensa/Comunicados/415914-Mineducacion-lanza-Universidad-en-tu-territorio-estrategia-nacional-para-impulsar-la-educacion-superior-como-motor-del-cambio>
<https://www.mineducacion.gov.co/portal/salaprensa/Comunicados/416222-Mineducacion-anuncia-encuentros-regionales-para-reglamentar-la-nueva-Ley-de-Gratuidad-en-Educacion-Superior>

⁷ <https://www.mineducacion.gov.co/1260/articulos-416059-recursos-10.pdf>

⁸ <https://www.mineducacion.gov.co/portal/micrositios-superior/Reforma-a-la-Ley-30/Reescribamos-la-historia/416059-Primera-VERSION-del-proyecto-de-reforma-a-la-Ley-30-de-1992>

Asimismo, como parte del fortalecimiento del acceso a la educación Superior, este Gobierno, a través del Ministerio de Educación Nacional, el pasado 12 de septiembre, radicó el Proyecto de Acto Legislativo 224 de 2023 Cámara, que busca regular el derecho fundamental a la educación, el cual plantea como novedades *“el avance en la universalización progresiva del derecho a la educación desde la primera infancia hasta la educación superior; la ampliación del ciclo preescolar de la educación inicial de un grado a tres; el establecimiento de los alcances del derecho a la educación en distintos niveles; y la obligatoriedad expresa de la educación media y su articulación con la educación posmedia.”*¹⁰.

De esta manera, se invita a los autores y ponentes a la construcción de la reforma y el debate de propuestas de reforma a la Ley 30 de 1992, a través de estos espacios y especialmente, durante el trámite legislativo del proyecto de ley que sea radicado en el Congreso de la República, fruto del proceso participativo pedagógico que adelanta el Ministerio de Educación Nacional. Lo anterior, con el fin de que las propuestas estén armonizadas con el Plan Nacional de Desarrollo, enfocadas a los resultados de la educación superior en el largo plazo, focalizando la estrategia en el establecimiento de una estructura de financiamiento que permita un cambio en el modelo de educación superior y que garantice el acceso, la calidad y la modernización de la educación superior en Colombia.

Sin perjuicio de lo anterior, es menester indicar que a juicio de esta Cartera el proyecto de ley del asunto no es estratégico en la medida que se focaliza en el pago de la nómina de personal docente y administrativo, sin establecer una estructura de financiamiento que permita un cambio en el modelo de educación superior que garantice el acceso, la calidad y la modernización. En otras palabras, no determina un modelo de financiamiento para las IESP de Colombia de forma integral y prospectiva, que involucre el principio de financiación basado en resultados, acorde con el avance de la tecnología y que impacte en la educación superior.

Adicionalmente, la iniciativa representaría costos fiscales recurrentes no contemplados en el Presupuesto General de la Nación, ni en las estimaciones del Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector Educación e insostenibles de acuerdo con las proyecciones macroeconómicas más optimistas para el nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo presentado en junio de este año al legislativo.

¹⁰ <https://www.mineducacion.gov.co/portal/salaprensa/Comunicados/416667-Historico-dia-en-Colombia-Gobierno-del-Cambio-radica-ante-el-Congreso-de-la-Republica-el-proyecto-de-ley-Estatutaria-de-educacion>

Así, por ejemplo, el artículo 4 al disponer desde el PGN de recursos adicionales "(...) para atender las variaciones producto de la aplicación del sistema salarial y prestacional docente vigente, las demás que afecten el costo salarial de las universidades y al fortalecimiento de plantas profesoriales y administrativas (...)", es claro que este gasto representa un crecimiento exponencial y recurrente en los gastos de funcionamiento de las Universidades Públicas que no podría estar sujeto a la disponibilidad presupuestal hasta que se establezca una modificación del Decreto 1279 de 2002¹¹, dado que en los términos en los que se encuentra redactada actualmente esa disposición, cualquier recurso que se asigne a las Universidades Públicas sería destinado a la nómina docente y no al espíritu de la iniciativa.

Es importante recordar que las Universidades Públicas gozan de la autonomía que les otorga la Constitución Política en el artículo 69 y que ni la Nación ni las entidades territoriales financian gastos concretos de funcionamiento, sino que sus aportes constituyen solo una de las fuentes de financiación junto con las rentas propias de cada una de ellas. Conforme a lo expuesto, las Universidades Públicas elaboran sus presupuestos y los distribuyen de acuerdo con sus necesidades, con la aprobación de los Consejos Superiores, que son sus máximos órganos de gobierno.

De igual forma, el párrafo transitorio de este artículo señala que "Se contemplará como factor transversal al proceso de ajuste una compensación territorial para aquellas Universidades Públicas que al momento de entrada en vigencia de la ley han recibido un menor aporte presupuestal por parte del Estado". Sobre el particular, es preciso indicar que a la fecha la distribución de los recursos adicionales que el Gobierno nacional asigna a las Universidades Públicas es fruto de un proceso de concertación entre el Sistema de Universidades del Estado – SUE- y el Ministerio de Educación Nacional, de manera que las acciones que deben implementarse para corregir los eventuales fallos en la equidad y eficiencia del sistema deberían reflejarse en esta iniciativa.

En este sentido, desde el año 2012 la OCDE advirtió que la forma como se asignaban los recursos públicos para la educación superior en Colombia no promovía la eficiencia, la equidad o el establecimiento de metas de calidad, ni creaba los incentivos para la modernización de las instituciones educativas. Por ello, esta Cartera estima necesario que el nuevo modelo parta del principio de financiación basada en resultados¹², teniendo en cuenta criterios tanto de sostenibilidad financiera como de calidad y pertinencia, en el que se incluyan métricas sobre la efectividad del gasto en términos de la capacidad de las IES para garantizar la permanencia y culminación del ciclo educativo y formativo de los estudiantes, aumentar el acceso y la cobertura, elevar la calidad y garantizar la pertinencia de los programas ofrecidos y una mayor empleabilidad, por lo que debe partir de un estudio de fuentes y usos de los recursos de las IES oficiales. En esta línea, se reitera la necesidad de revisar el Decreto 1279 de 2002 -que determina el régimen salarial y prestacional de los docentes de universidades estatales- con el fin de mejorar

¹¹ Por el cual se establece el régimen salarial y prestacional de los docentes de las Universidades Estatales.
¹² Soportándose con los resultados de los indicadores que permitan medir permanentemente el estado de la educación superior.

los salarios de enganche, incentivar la investigación y evaluar su impacto sobre la financiación de las IES para garantizar su sostenibilidad.

Por su parte, el artículo 5 modifica el artículo 87 de la Ley 30 de 1992, en el sentido de señalar que, en adelante, el incremento de los aportes del Gobierno nacional para las universidades nacionales, departamentales y municipales se realizará sobre la base mínima del 50% del PIB Real, propuesta que se estima sin una orientación específica a resultados, tomando como base el estado actual de las IESP y la educación superior. Así, para el año 2023 la proyección del incremento del PIB Real es equivalente al 0.89%, por lo que, con esta modificación, tales recursos representarían en 2024 la suma de \$27 mm, para distribuir entre 34 universidades públicas.

De otro lado, el artículo 9 busca crear un Fondo con destinación específica para la implementación de estrategias relacionadas con las Políticas de Prevención y Atención a Casos de Violencias Basadas en Género y Discriminación, financiado con recursos del Presupuesto General de la Nación y de los Entes Territoriales que puedan hacer aportes, no obstante, la iniciativa no determina aspectos fundamentales para establecer la naturaleza del fondo. A pesar de lo anterior, es preciso señalar que la medida representa un impacto presupuestal con cargo al PGN y al presupuesto de las entidades territoriales, que a la fecha resulta indeterminable por cuanto no se cuenta con información detallada para medirlo. Adicionalmente, es necesario indicar que no se evidencia una relación directa entre el objeto del fondo y la política fundamental del sector educación, teniendo en cuenta que el diseño, presupuestación, implementación y medición de efectividad de este tipo de políticas, corresponde a las Universidades en el marco de la autonomía universitaria.

Ahora bien, el Proyecto de ley establece en los artículos 4, 6 y 9 unas competencias en cabeza de las entidades territoriales que pueden representar una serie de gastos, sin que se señale una fuente concreta de financiación. En este sentido, se debe tener presente que conforme a lo normado en el artículo 356 de la Constitución Política "(...) el legislador, por expreso mandato constitucional, debe respetar la garantía institucional de la autonomía territorial y la regla constitucional según la cual no es posible el traspaso de competencias a las entidades territoriales sin garantizar la existencia de los recursos necesarios para su cumplimiento"¹³.

¹³ Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-219 de 24 de abril de 1997. Expediente D-1444. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Por consiguiente, al no detallarse la fuente que financiará las obligaciones asignadas a las entidades territoriales, se les estaría obligando a estas a acudir a sus ingresos corrientes de libre destinación, conllevando, de una parte, a que se presente un desconocimiento de los límites que establece la Ley 617 de 2000¹⁴, y de otra, a un incumplimiento de las obligaciones asignadas, ya sea, por falta de recursos o por rebasar sus gastos de funcionamiento, y a un eventual impacto financiero en aquellas entidades que estén ejecutando acuerdos de restructuración de pasivos en el marco de la Ley 550 de 1999¹⁵.

En lo que respecta al impacto fiscal que podría representar la propuesta de ley, en la Tabla 1 se presentan los cálculos realizados por este Ministerio, tomando como base la información del SIF y los supuestos macroeconómicos establecidos por el Gobierno nacional para el periodo 2024-2027, resaltando que a estos cálculos les hace falta el análisis del impacto presupuestal de los aspectos que a continuación se relacionan, debido a que la propuesta legislativa no permite determinarlos y los mismos dependen de la reglamentación y ejecución que a futuro se efectúe:

- i) El acceso, permanencia y graduación de los estudiantes en la educación superior pública en Pregrado, teniendo como criterios las brechas de acceso y permanencia territoriales y sociales, el mejoramiento de la calidad y la pertinencia de la oferta.
- ii) Las variaciones producto de la aplicación del sistema salarial y prestacional docente vigente, las demás que afecten el costo salarial.
- iii) Fortalecimiento de plantas profesoriales y administrativas de las Universidades públicas.
- iv) La compensación territorial para aquellas Universidades Públicas que al momento de entrada en vigencia de la ley han recibido un menor aporte presupuestal por parte del Estado.
- v) La creación del Fondo con destinación específica para la implementación de estrategias relacionadas con las Políticas de Prevención y Atención a Casos de Violencias Basadas en Género y Discriminación.

Adicionalmente, se debe considerar que la Tabla 1 contempla un impacto de cinco puntos porcentuales adicionales en la base presupuestal de funcionamiento tanto en las Universidades Públicas como en las Instituciones Técnicas Profesionales, Tecnológicas y Universitarias - ITTU, los cuales se ajustan a los límites acordados con el Ministerio de Educación Nacional y a las previsiones normativas contenidas en el artículo 124 de la Ley 2294 de 2023¹⁶. Sin embargo, es necesario indicar que el límite fijado para el reconocimiento de estos puntos porcentuales puede variar y que, en consecuencia, el impacto puede ser mucho mayor del estimado, principalmente, con motivo de las disposiciones contenidas en el Decreto 1279 de 2002, y las modificaciones de las plantas profesoriales y administrativas. Se resalta que el Gobierno nacional ya realiza asignaciones a estas instituciones.

¹⁴ Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.
¹⁵ Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.
¹⁶ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida".

De igual manera, aunque el párrafo 2 del artículo 4 establece que los recursos adicionales de los puntos i) a iv) harán parte de la base presupuestal, y que estarán sujetos a la disponibilidad presupuestal, esto no sería preciso, debido a que eventualmente se convertirían en gastos recurrentes que crecerán en forma exponencial, para los cuales el proyecto no señala fuente ni las estrategias y mediciones asociadas a estas asignaciones. Sobre el particular, es importante indicar que el Gobierno nacional ha aumentado las asignaciones a la base durante los últimos cinco años.

Tabla 1

CÁLCULO PROPUESTA MODIFICACIÓN ARTÍCULOS 86 Y 87 DE LEY 30 DE 1992 Y ARTÍCULO NUEVO (Cifras en pesos)		PIB				
CATEGORÍA DE GASTOS		2024	2025	2026	2027	2028
ART. 4	ART. 86	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000
	ART. 87	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000
	ART. 88	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000
	ART. 89	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000
	ART. 90	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000
	ART. 91	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000
	ART. 92	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000
	ART. 93	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000
	ART. 94	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000
	ART. 95	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000
ART. 5	ART. 86	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000
	ART. 87	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000
	ART. 88	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000
	ART. 89	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000
	ART. 90	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000
	ART. 91	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000
	ART. 92	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000
	ART. 93	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000
	ART. 94	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000
	ART. 95	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000
ART. 6	ART. 86	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000
	ART. 87	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000
	ART. 88	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000
	ART. 89	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000
	ART. 90	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000
	ART. 91	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000
	ART. 92	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000
	ART. 93	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000
	ART. 94	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000
	ART. 95	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000
ART. 9	ART. 86	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000
	ART. 87	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000
	ART. 88	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000
	ART. 89	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000
	ART. 90	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000
	ART. 91	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000
	ART. 92	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000
	ART. 93	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000
	ART. 94	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000
	ART. 95	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000

Fuente: Cálculos Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

Para finalizar, dado el impacto fiscal que podría representar la iniciativa bajo estudio, se hace necesario que ésta dé cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹⁷, el cual determina que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.¹⁸

Por lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones y solicita se revise la pertinencia de continuar con su trámite legislativo, teniendo en cuenta las recientes medidas legislativas aprobadas por el Congreso de la República, de Política de Gratuidad de la Educación Superior, que se encuentran contenidas en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, la cual tiene prioridad sobre las demás leyes¹⁹, e incorpora los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional, de acuerdo con los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno²⁰.

En tal sentido, se invita a los autores y ponentes a dar debate y estudiar las propuestas de modificación a la Ley 30 de 1992 durante el trámite legislativo del proyecto de ley que presentará próximamente este Gobierno, por iniciativa del Ministerio de Educación Nacional, y en lo pertinente, en el marco del proyecto de acto legislativo radicado por este Gobierno que busca regular el derecho fundamental a la educación.

Finalmente, esta Cartera manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA

Viceministro General de Hacienda y Crédito Público
DGPPN/DAF/GA3

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco
Elaboró: María Camila Pérez Medina
Con Copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñalosa - Secretario General de la Cámara de Representantes.

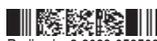
¹⁷ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.
¹⁸ Mediante la Sentencia C-075 de 2022, la Honorable Corte Constitucional declaró la inexecutable de la Ley 2075 de 2022 por vulnerar el artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003 y los artículos 151 y 352 de la Constitución Política, al incumplir el deber de considerar en el Proyecto de Ley: i) el impacto fiscal de las medidas de gasto; ii) los efectos fiscales del Proyecto de Ley; y iii) su fuente de financiación, por lo cual, la inobservancia de lo anterior, podría conllevar un riesgo de inconstitucionalidad.
¹⁹ Artículo 341 de la Constitución Política.
²⁰ Artículo 339 de la Constitución Política.

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 250 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se toman medidas para garantizar la equidad en la asignación de retiro y el régimen prestacional en la policía nacional; y se dictan otras disposiciones.

2. Despacho del Viceministro General

Bogotá D.C.
Honorable Representante
ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 N° 8—68, Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D.C.


Radicado: 2-2023-058508
Bogotá D.C., 6 de noviembre de 2023 15:25

Radicado entrada
No. Expediente 49406/2023/OFI

Asunto: Comentarios al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley 250 de 2022 Cámara *“Por medio del cual se toman medidas para garantizar la equidad en la asignación de retiro y el régimen prestacional en la policía nacional; y se dictan otras disposiciones”.*

Respetado Presidente,

En atención a la solicitud de concepto de impacto fiscal presentada por la Honorable Representante, Katherine Miranda Peña, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, de manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para segundo debate al proyecto de ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto del asunto, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto disponer *“las medidas que permitan garantizar la equidad en las partidas computables de asignación de retiro y el régimen prestacional determinado por el Gobierno Nacional, a favor de todos los niveles de la Policía Nacional”.*

Para la consecución de dicho objeto, el proyecto de ley busca modificar el Decreto 1213 de 1990² con el fin de establecer que los miembros del nivel ejecutivo y patrulleros de Policía tendrán derecho a la equidad en el régimen prestacional en cuanto a las primas, subsidios y bonificaciones que se hayan reconocido o creado al nivel de oficiales de la Policía Nacional. La base del pago prestacional será calculada de acuerdo con su asignación salarial. Los miembros del nivel ejecutivo y patrulleros de policía tendrán equidad en las partidas computables para la asignación de retiro que le sean reconocidas o creadas al nivel de Oficiales.

Vista la propuesta normativa, el impacto fiscal de la iniciativa depende de la respectiva *caracterización* en equidad del régimen prestacional para el Nivel Ejecutivo y de Patrulleros de Policía respecto del nivel de oficiales de la Policía Nacional. No obstante, en aras de estimar el impacto que tendría la iniciativa, este Ministerio partió de supuestos, para lo cual se tuvieron en cuenta las poblaciones que tendrían derecho a la nivelación en prestaciones y toda vez que el proyecto de ley no plantea eliminar o reemplazar las prestaciones con respecto al nivel de oficiales, en el cálculo se mantuvieron las que actualmente devengan, así:

1. Prestaciones que devengan actualmente el Nivel Ejecutivo y Patrulleros de Policía,
2. Inclusión de prestaciones del nivel de oficiales que no tiene el Nivel Ejecutivo,
3. Igualdad en prestaciones del nivel de oficiales que son similares al Nivel Ejecutivo.

Así pues, el impacto que tendría la iniciativa para el personal de la Policía Nacional correspondiente a 137.967 uniformados del Nivel Ejecutivo y patrulleros de policía en servicio activo, sería de **\$2.771.786 millones**, a precios 2022, como se observa a continuación:

Tabla 1

GRADO	POBLACIÓN	VIGENTE		PROYECTO DE LEY		RECURSOS ADICIONALES AÑO COMPLETO	RECURSOS ADICIONALES AÑO COMPLETO INDIVIDUAL
		AÑO COMPLETO	AÑO COMPLETO INDIVIDUAL	AÑO COMPLETO	AÑO COMPLETO INDIVIDUAL		
CATEGORÍA DEL NIVEL EJECUTIVO	133.966	\$ 7.607.408.042.077	\$ 486.105.237	\$ 10.317.087.486.997	\$ 693.366.054	\$ 2.709.679.418.521	\$ 181.261.997
COMANDO	307	\$ 18.376.086.244	\$ 36.252.212	\$ 27.038.538.947	\$ 217.255.471	\$ 245.128.724	\$ 65.815.172
SUBCOMANDO	444	\$ 39.314.183.187	\$ 89.350.489	\$ 51.544.379.947	\$ 234.444.379	\$ 15.501.088.191	\$ 35.616.078
INTENDENTE JEFE	4.608	\$ 384.399.697.351	\$ 83.354.889	\$ 534.824.821.832	\$ 141.064.849	\$ 103.737.328.548	\$ 22.739.879
INTENDENTE	12.812	\$ 939.854.230.961	\$ 72.332.640	\$ 1.034.802.438.899	\$ 219.379.814	\$ 409.997.338.039	\$ 31.954.374
COMISIÓN JEFE	80.287	\$ 1.698.378.052.220	\$ 44.232.549	\$ 2.319.870.499.879	\$ 78.947.421	\$ 702.502.448.660	\$ 24.212.407
PATRULLERO	84.637	\$ 4.592.915.978.153	\$ 24.379.860	\$ 5.994.315.839.209	\$ 79.842.562	\$ 1.402.999.878.118	\$ 16.561.882
CATEGORÍA DE PATRULLEROS DE POLICÍA	4.960	\$ 163.958.937.625	\$ 38.655.881	\$ 254.665.137.240	\$ 61.117.069	\$ 42.104.298.685	\$ 13.464.138
PATRULLERO DE POLICÍA	4.960	\$ 163.958.937.625	\$ 38.655.881	\$ 254.665.137.240	\$ 61.117.069	\$ 42.104.298.685	\$ 13.464.138
TOTAL	137.967	\$ 7.706.664.078.701	\$ 487.766.017	\$ 10.511.742.626.237	\$ 81.484.723	\$ 2.771.786.718.586	\$ 183.727.589

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

En relación con el impacto de las Asignaciones de Retiro (AR), es importante resaltar que el *costo adicional* se reflejaría en el pago de la provisión de Servicios Médicos (SM), ya que este aumento tiene relación directa con la liquidación del 8,5% correspondiente al aporte que se debe realizar a la Sanidad de Policía Nacional, de esta manera se presentan dos escenarios desarrollados a continuación:

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones
² Por el cual se reforma el Estatuto del Personal de Agentes de la Policía Nacional

1. La iniciativa no prevé la aplicación retroactiva, por lo cual se aplicaría al personal que a partir de la aprobación del proyecto de ley devengue Asignación de Retiro. De acuerdo con esto, la población que se prevé para 2023 sería de 7.185 retirados, que pasaría de tener un costo de **\$348.272 millones a \$483.902 millones**, lo cual produciría un costo adicional de **\$135.630 millones**, a precios 2022, incluyendo el valor de los servicios médicos, tal como puede observarse en la siguiente tabla:

Tabla 2

Concepto	Nivel Ejecutivo	Costo actual mes	Costo actual año	Costo Proyecto de ley mes	Costo Proyecto de ley año	Recursos adicionales mes	Recursos adicionales año
AR Estimación de retiros 2022	7.185	21.817.226.005	261.806.712	22.212.203.891	451.040.813.874	9.029.977.886	108.419.687.804
AR Estimación de retiros 2023	7.185	1.876.734.210	22.600.810.320	2.786.462.124	33.836.547.795	787.548.030	9.320.377.260
TOTAL AR Y SM	7.185	23.693.960.215	284.407.522.640	24.998.666.015	484.877.361.669	9.817.525.916	117.740.065.064

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional con información de CASUR

2. Considerando el principio de oscilación contenido en el artículo 42 del Decreto 4433 de 2004³, se presentaría un impacto presupuestal para el personal retirado de la Policía Nacional que actualmente es de 33.408 uniformados, pasando de **\$2.033.046 millones a \$2.849.417 millones**, lo que haría incurrir en recursos adicionales por **\$816.371 millones** al año, así:

Tabla 3

Concepto	Nivel Ejecutivo	Costo actual mes	Costo actual año	Costo Proyecto de ley mes	Costo Proyecto de ley año	Recursos adicionales mes	Recursos adicionales año
AR Retirados a 2022	33.408	135.355.966.053	1.624.271.574	189.706.253.415	2.655.915.547.810	54.352.287.362	760.932.023.068
SM Retirados a 2022	33.408	11.505.257.115	138.063.083.374	16.125.201.540	193.502.418.483	4.813.344.426	58.439.333.109
TOTAL AR Y SM	33.408	146.861.223.168	1.762.334.657.948	205.831.454.955	2.849.417.966.293	58.922.215.788	819.371.356.177

Fuente: Elaboración de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional con información de CASUR

De acuerdo con lo anterior, la implementación de lo propuesto en el proyecto implicaría costos fiscales estimados de alrededor de **\$3.723.787 millones**, que a precios de 2023 sería de **4.274.303 millones**, los cuales no están previstos en las restricciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en las proyecciones de gastos de mediano plazo del Sector.

A este respecto, es importante resaltar la necesidad de dar cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en virtud del cual establece que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

Frente al mencionado impacto y su presupuestación, este Ministerio consultó al Ministerio de Defensa Nacional, la Policía Nacional y la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional—CASUR, quienes informaron lo siguiente:

³ Por medio del cual se fija el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública"

Igualmente, en caso de realizarse la modificación de las partidas de liquidación, se sugiere modificarlas desde lo salarial, para que una vez devengadas sean parte del factor prestacional."

Por su parte, la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional—CASUR, mediante correo electrónico de 12 de enero de 2023, expresó:

"La Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, estima que no sería procedente realizar las liquidaciones como se pretende en el proyecto de ley 250 de 2022, toda vez que se tomaría los sueldos básicos del personal del nivel ejecutivo y las partidas establecidas para la categoría de oficiales, toda vez que se debe considerar, si es por principio constitucional de igualdad y oscilación, se debe comparar es entre equivalentes o pares, vale decir, con el personal de los suboficiales de la Policía Nacional y no con el personal de oficiales.

... De otra parte, la proyección de retiros para esta vigencia y remitida por la Policía Nacional, siendo 7.184 posibles retiros para el año 2023, se estima un impacto presupuestal en la presente vigencia de \$32.731.975.523" teniendo en cuenta los sueldos básicos del personal del nivel ejecutivo y las partidas computables de los Oficiales,

Se debe tener en cuenta que, si se aprueba el proyecto de Ley 250 de 2022, el personal que hoy devenga asignación mensual de retiro, por el principio de oscilación e igualdad, también solicitarán el reajuste salarial según cada caso, creándose una quinta categoría en la Policía Nacional, violando el principio de inescindibilidad, por cuanto se tomaría los sueldos básicos del personal del nivel ejecutivo y las partidas de otra categoría, vale decir, la de oficiales de la Policía Nacional, razón por la que se estima, para dicho personal del nivel ejecutivo un impacto presupuestal en la presente vigencia de \$193.834.065.165". Se repite, no sería desde el punto de vista legal aprobar tal proyecto de ley"

Es preciso señalar que las apropiaciones presupuestales que se puedan derivar como consecuencia de los mandatos legales propuestos tendrían de realizarse de conformidad con las previsiones de programación, aprobación, modificación y ejecución consagradas en la normativa orgánica presupuestal, contenida, principalmente, en el Decreto 111 de 1995⁴, el cual expresamente señala en su artículo 39 que los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del presupuesto general de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el plan nacional de inversiones. De suerte que, de conformidad con la Ley Orgánica de Presupuesto, cada Ministerio perteneciente a una sección presupuestal deberá incluir en los respectivos anteproyectos de

⁴ Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 229 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto."

El Ministerio de Defensa Nacional, mediante correo electrónico de 26 de diciembre de 2022, indicó:

"... me permito aclarar que esta Dirección no cuenta con los insumos necesarios para calcular el impacto presupuestal. Se recomienda remitirlo a la Policía Nacional y a la Caja de Sueldos de Retiro para que sean los mismos liquidadores de nómina, prestaciones y asignaciones de retiro quienes calculen el costo aproximado que podría tener el Proyecto.

Sin embargo, es importante mencionar que cualquier modificación al régimen salarial, prestacional y de asignación de retiro de la Fuerza Pública en el cual se incrementen las partidas computables, genera costos adicionales y necesidades presupuestales que no fueron proyectadas en el anteproyecto de presupuesto 2023 ni en el Marco de Gasto de Mediano Plazo."

La Policía Nacional, según oficio No. GS—2022—007157 de 12 de diciembre de 2022, conceptuó sobre el Proyecto de Ley, así:

"Artículo 2. Régimen Especial: ... es necesario tener en cuenta el impacto presupuestal que deberá ser apropiado con antelación, a fin de cubrir los derechos otorgados y que serían reconocidos tanto del personal activo o pensionado, como de aquellos que devengan una asignación de retiro reconocida y cubierta por la Caja de Sueldos de Retiro (CASUR).

Como quiera que lo que busca es la igualdad entre los derechos pensionales y prestacionales de los miembros del nivel ejecutivo y patrulleros de policía que le sean asignadas o creadas al nivel de oficiales y que estaban concebidos en un artículo específico como partidas de liquidación, es importante considerar que las mismas tienen que ser incluidas desde la asignación salarial, esto, con el fin de evitar que cuando el funcionario adquiera el derecho pensional, prestacional o asignación de retiro, devengue un emolumento superior al pagado en servicio activo.

Por otra parte, es importante señalar que, para ser merecedor de la prestación social, el emolumento debe devengarse en servicio activo y ser creadas legalmente las primas que serán computables al momento de asignar el retiro al miembro del Nivel Ejecutivo y Patrulleros de Policía, de acuerdo a la facultad legal atribuida al Presidente de la República en la Ley 4 de 1992 "mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los trabajadores oficiales y se dictan otras disposiciones de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política."

presupuesto los programas y proyectos que, de acuerdo con sus competencias y conforme a leyes anteriores, se proponga realizar durante la respectiva vigencia fiscal.

Adicionalmente, se debe resaltar que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 819 de 2003, antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, le corresponde al Gobierno Nacional presentar a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto, el cual contiene el plan financiero, el programa macroeconómico plurianual, las metas de superávit programático, los resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia fiscal anterior, entre otros, con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda y el crecimiento económico. En tal virtud, las modificaciones o adiciones a las Leyes Anuales de Presupuesto que sean aprobadas por el Congreso de la República deberán respetar el Marco Fiscal de Mediano Plazo, conforme lo exige el artículo 4 de la Ley citada y el artículo 346 de Carta Política.

De otro lado, el artículo 154 de la Carta Política, consagra:

"ARTÍCULO 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales" (Negrilla y subrayas fuera de texto).

Según reza el artículo transcrito, cuando se busque legislar sobre los asuntos que refiere esta disposición, dentro de las cuales se encuentra el régimen salarial y prestacional de los miembros de la Fuerza Pública, la iniciativa para hacerlo es exclusiva del Gobierno nacional. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional este artículo implica que los proyectos de ley que tengan dicho propósito deberán ser de iniciativa de éste o contar con su aval, de lo contrario podrán ser declarados inconstitucionales. Así, por ejemplo, lo reiteró la alta Corte en sentencia C- 558 de 2019, a saber:

"(...)

De conformidad con estas normas superiores, la cláusula general de competencia legislativa reside, prima facie, en el Congreso, esto es, la competencia general para regular en principio todas las materias del ordenamiento jurídico, cuya determinación no haya sido atribuida por el propio constituyente a otra rama u órgano, incluso si esos temas no están comprendidos taxativamente dentro de las funciones que le han sido asignadas expresamente en el artículo 150 del Texto Superior. Así, este mandato constitucional debe interpretarse

<p>sistemáticamente con el artículo 114 CP, en el que se establece que le compete al Congreso "hacer las leyes"⁵.</p> <p>No obstante, como lo dispone la Carta y lo ha reiterado este Tribunal, esta facultad general encuentra en el propio ordenamiento superior algunas excepciones, ya que existen disposiciones constitucionales que determinan límites a la autonomía legislativa sobre determinados temas, "como ocurre, por ejemplo, (a) cuando se sujeta el inicio del procedimiento o iter legislativo a la actuación de otro órgano", o (b) cuando por decisión de la propia Carta la regulación de un asunto determinado se asigna a otra rama del poder público"⁶.</p> <p>(...)</p> <p>Así, respecto de ciertas materias la Constitución le otorga al Gobierno Nacional una competencia exclusiva y privativa. Se trata de una atribución exclusiva, en la medida en que se prescinde de la intervención de cualquier otra autoridad para su ejercicio; y es privativa, pues tan sólo admite que su regulación se produzca por iniciativa del ejecutivo.</p> <p>Por esta razón, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 154 CP y la Ley 5ª de 1992, la Corte ha señalado que el principal efecto de estas disposiciones es impedir que se legisle sobre las materias de la privativa y exclusiva iniciativa del Gobierno Nacional, sin su consentimiento, y que esta se expresa tanto con la presentación del proyecto de ley, como con la coadyuvancia o aval a proyectos de ley que cursen en el Congreso⁷.</p> <p>(...)</p> <p>En consecuencia, esta Corporación ha concluido que el desconocimiento del mandato constitucional –art. 154 CP- respecto del carácter privativo y excluyente de la iniciativa gubernamental, en las materias que allí se consagran, conduce necesariamente a la inexecutablez del mismo⁸.</p> <p>(...)"</p> <p><small>⁵ Sentencia C-031 de 2017. ⁶ Tal es el caso de la constitución de un monopolio como arbitrio rentístico, ya que, si bien en el artículo 336 del Texto Superior se sujeta su consagración a la existencia de una ley, para poder proceder al inicio de la actividad de creación normativa, en esa misma disposición se señala que es indispensable contar con "iniciativa gubernamental". ⁷ Además de los ejemplos previamente expuestos, una hipótesis sobre la materia también se encuentra en la distribución de la competencia regulatoria que opera a través de la modalidad de las leyes marco. Precisamente, frente a los temas objeto de dicha regulación, como se destacó en la Sentencia C-432 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil, al Congreso de la República tan sólo le compete fijar las normas generales u objetivos básicos de actuación del Gobierno Nacional, pues a este último es a quien le corresponde la obligación de expedir las normas concretas que se aplican en cada una de las áreas objeto de desarrollo. ⁸ Sentencia C-031 de 2017. ⁹ Ver Sentencias C-177 de 2007 y C-031 de 2017. ¹⁰ C-177 de 2007, reiterado C-031 de 2017.</small></p>	<p>Así las cosas, el Proyecto de ley bajo estudio podría resultar inconstitucional en la medida en que está legislando sobre el régimen salarial y prestacional de los miembros de las Fuerza Pública, asunto que es de competencia exclusiva y privativa del Ejecutivo y no cuenta con el aval del Gobierno nacional, representado por este Ministerio en materia fiscal y presupuestal.</p> <p>Por último, conviene resaltar que recientemente fue aprobada y sancionada la Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial para la Vida", el cual en su artículo 113 que el Gobierno nacional establecerá las condiciones de equidad en las partidas computables del régimen prestacional y asignación de retiro de todos los niveles de la Policía Nacional, buscando mantener, bajo un marco de equidad, los subsidios y beneficios para todos los rangos o grados de la institución. Para su realización se tendrá por pauta de los miembros del nivel ejecutivo y patrulleros de policía, lo siguientes: (i) tendrán equidad en el régimen prestacional en cuanto a las primas, subsidios y bonificaciones que se haya reconocido o creado al nivel de oficiales de la Policía Nacional; (ii) la base del pago prestacional será calculada de acuerdo con su asignación salarial; y, (iii) también tendrán equidad en las partidas computables para la asignación de retiro que le son reconocidas, asignadas o creadas para el nivel de Oficiales.</p> <p>En todo caso la aplicación de esa disposición se hará de manera gradual y expresamente se señala que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizará las apropiaciones correspondientes para dar cumplimiento a lo expuesto en el presente artículo, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales incluidas en el Marco de Gasto de Mediano Plazo y en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.</p> <p>Por lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al Proyecto de ley, y manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.</p> <p>Cordialmente,</p> <p>DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA Viceministro General de Hacienda y Crédito Público DGPPN/OAJ</p> <p>C.Co. Jaime Luis Lacouture Peñalosa, Secretario General de la Cámara de Representantes. Katherine Miranda Peña, Representante a la Cámara.</p>
--	---

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PROPUESTA PARA CUARTO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 332 DE 2022 CÁMARA, 101 DE 2022 SENADO

por medio de la cual se adoptan medidas de prevención, protección y atención del acoso sexual y se dictan otras disposiciones.

<p>2. Despacho del Viceministro General</p> <p>Honorable Representante ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS Cámara de Representantes CONGRESO DE LA REPÚBLICA Carrera 7 No. 8 – 68 Bogotá D.C.</p> <p align="center">Radicado entrada No. Expediente 49411/2023/OFI</p> <p>Asunto: Comentarios a la ponencia propuesta para cuarto debate al Proyecto de Ley No. 332 de 2022 Cámara, 101 de 2022 Senado "por medio de la cual se adoptan medidas de prevención, protección y atención del acoso sexual y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>De manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público respecto de la ponencia propuesta para cuarto debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:</p> <p>El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto "garantizar el derecho fundamental a la igualdad, no discriminación y una vida libre de violencias mediante la adopción de medidas de prevención, protección y atención a las víctimas de acoso sexual en el contexto laboral. También, se establecen prácticas de prevención, detección y atención a violencias de género y el acoso sexual en las Instituciones de Educación Superior en Colombia"¹.</p> <p>Para el efecto, la iniciativa legislativa señala que el Gobierno nacional, a través del Ministerio del Trabajo y en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional y los Departamentos Administrativos de Función Pública (DAFP) y Nacional de Estadística (DANE), deberá incluir dentro de las políticas para garantizar la igualdad, la no discriminación y una vida libre de violencias, un Plan Transversal para la Eliminación del Acoso Sexual, y Digital y otras formas de violencia sexual en el contexto laboral, profesional o laboral educativo.</p> <p>Asimismo, el Gobierno nacional dentro del año siguiente a la promulgación de la ley, deberá incorporar al Sistema Integrado de Información de Violencias de Género (SIVIGE), un apartado para el registro de quejas y de sanciones de acoso sexual en el contexto laboral y en las Instituciones de Educación Superior.</p> <p><small>¹ Artículo 2 del proyecto de ley- gaceta 1335</small></p>	<p>Respecto de estas propuestas, es menester indicar que las entidades involucradas tendrían que ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública, tal como lo dispone el artículo 39 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (en adelante EOP), al señalar que cualquier gasto autorizado por leyes anteriores a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, se incorporarán a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del Gobierno, siempre que correspondan a funciones de órganos del nivel nacional y guarden concordancia con el Plan Nacional de Inversiones.</p> <p>De esta forma, de conformidad con el EOP, cada sección presupuestal involucrada (Ministerios, Departamentos Administrativos y/o Establecimientos Públicos), deberá incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos que de acuerdo con sus competencias se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal, acorde con lo dispuesto en la Directiva Presidencial 02 del 30 de marzo de 2023 sobre austeridad "hacia un gasto público eficiente".</p> <p>Es así que el proyecto no tendría costos adicionales para la Nación únicamente en la medida que su ejecución se ajuste a las restricciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo, y así mismo sea incluido en las proyecciones de gastos de mediano plazo de los Sectores involucrados.</p> <p>Por último, es necesario resaltar la necesidad de que desde el proyecto de ley se dé cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003², el cual establece que toda iniciativa, a través de sus autores y ponentes, debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.</p> <p>Por lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones y manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal y presupuestal vigente.</p> <p>Cordialmente,</p> <p>DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA Viceministro General de Hacienda y Crédito Público</p> <p><small>DGPPN/OAJ Elaboró: Diego Mauricio Olivera Rodríguez Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco Con Copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñalosa – Secretario General de la Cámara de Representantes</small></p> <p><small>² Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.</small></p>
--	--

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PROPUESTA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 419 DE 2023 CÁMARA

por la cual se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.

2. Despacho del Viceministro General

Honorable Congresista
ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
Cámara de representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Bogotá D.C.



Radicado entrada
No. Expediente 49404/2023/OFI

Asunto: Comentarios a la ponencia propuesta para segundo debate al Proyecto de Ley No. 419 de 2023 Cámara "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones a la ponencia propuesta para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con lo contemplado en su artículo 1, tiene por objeto "modificar parcialmente la Ley 30 de 1992 con el fin de actualizar la norma a las exigencias actuales de la educación superior en el país modificando aspectos relativos a los fundamentos, al Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), a los regímenes de las Instituciones de Educación Superior al régimen estudiantil, así como otras disposiciones tendientes a regular la prestación del servicio público de educación superior en Colombia".

Para el cumplimiento de los fines perseguidos, la iniciativa busca, principalmente:

- (i) Iniciar un Plan Nacional de Formalización Laboral de la planta de personal docente y no docente de las Instituciones de Educación Superior Estatales (IESP);
- (ii) Establecer en cabeza del Ministerio de Educación Nacional (MEN) la modificación del régimen salarial y prestacional docente establecido en el Decreto 1279 de 2002¹, con el fin de fortalecer las plantas profesoriales de las IESP;
- (iii) Disponer en cabeza del MEN el diseño de un plan de inversión para el mejoramiento y cierre de brechas, con el concurso de las Instituciones de Educación Superior Oficiales y en coordinación con sus respectivos planes de desarrollo;
- (iv) La obligación de las IESP de proporcionar a los estudiantes hemerotecas, bases de datos, equipos y aplicativos informáticos, sistemas de interconectividad, laboratorios físicos, escenarios de simulación virtual y de experimentación y práctica, acordes con las actividades de formación y los programas académicos que desarrollen;

¹ Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.
² Por el cual se establece el régimen salarial y prestacional de los docentes de las Universidades Estatales.

- (v) Consignar en cabeza de la nación, las entidades territoriales y las IES adoptar una política orientada a facilitar y garantizar progresivamente el acceso y la permanencia en las Instituciones de Educación Superior de las y los colombianos, priorizando a las poblaciones en condición de pobreza extrema, entre otros;
- (vi) Establecer que todas las IESP deberán tener como política de bienestar y permanencia la seguridad alimentaria de sus estudiantes, a través de restaurantes universitarios, con criterios de igualdad y progresividad.

Respecto de estas propuestas, para la Nación se comprometería el espacio fiscal tanto del Marco Fiscal de Mediano Plazo como del Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector Educación. En otras palabras, se generaría un gasto adicional al no estar contemplado dentro de lo establecido en el MFMP ni el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), aumentando así la probabilidad de que se incumplan las metas fiscales. En ese orden, se hace necesario que el Proyecto dé cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003³, según el cual toda iniciativa, a través de sus autores y ponentes, debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

En cuanto al impacto fiscal del orden territorial, este Ministerio realizó las estimaciones fiscales de las Instituciones de Educación Superior (IES) adscritas a los niveles de gobierno departamentales y municipales. Los resultados del análisis se realizaron teniendo en cuenta los reportes realizados por las Instituciones de Educación Superior del nivel territorial IEST en la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario – CUIPO de la Contraloría General de la República.

Respecto del artículo 10, el cual introduce la transitoriedad de iniciar un Plan Nacional de Formalización Laboral de la planta de personal docente y no docente de las IESP a cargo de varias entidades del orden Nacional, si bien no se precisa sobre el impacto específico de esta formalización en cuanto a la carga prestacional que se daría con esta política, de la información reportada en CUIPO por estas instituciones se observa que a 2022, la carga de gasto prestacional de las IEST⁴ generaría presión sobre el gasto total, de manera significativa, para la Universidad del Tolima, la Universidad del Quindío y la Universidad de Cartagena, como se observa en la tabla No. 1.

³ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.
⁴ No incluye sueldo básico. Toma gastos de inversión y de funcionamiento.

Tabla 1. Gastos de la carga salarial de las IES del nivel territorial – 2022
Cifras en millones de pesos

Código CHP	IES	Gastos carga salarial	Gastos totales	Carga salarial gasto total
129373000	Universidad del Tolima	\$ 65.755	\$ 179.558	37%
126663000	Universidad del Quindío	\$ 40.661	\$ 120.890	34%
122613000	Universidad de Cartagena	\$ 87.107	\$ 309.181	28%
125354000	Universidad Francisco de Paula Santander	\$ 37.382	\$ 135.727	28%
121647000	Universidad del Magdalena	\$ 62.258	\$ 233.895	27%
128870000	Universidad de Sucre	\$ 27.838	\$ 106.294	26%
129254000	Universidad Francisco de Paula Santander - Seccional Ocaña	\$ 15.904	\$ 67.513	24%
120676000	Universidad del Valle	\$ 173.762	\$ 740.935	23%
124552000	Universidad de Nariño	\$ 43.575	\$ 186.482	23%
222711001	Universidad Distrital Francisco José de Caldas	\$ 84.804	\$ 403.649	21%
125454000	Universidad de Pamplona	\$ 38.354	\$ 184.066	20%
129444000	Universidad de la Guajira	\$ 24.845	\$ 135.571	18%
120205000	Universidad de Antioquia	\$ 270.309	\$ 1.484.522	18%
128680000	Universidad Industrial de Santander	\$ 91.979	\$ 528.274	17%
64500000	Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico	\$ 5.643	\$ 38.589	15%
127625000	Universidad de Cundinamarca	\$ 15.602	\$ 120.596	13%
262305296	Escuela Superior Tecnológica de Artes Débora Arango	\$ 2.577	\$ 20.291	13%
TOTAL		\$ 1.888.354	\$ 9.996.034	

Fuente: Dirección General de Apoyo Fiscal – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De otra parte, en relación con el artículo 22 del Proyecto de ley, se observa que compromete a las entidades territoriales y las IESP sobre el planteamiento de la política de acceso y a la vez presenta alternativas para cubrir el ingreso que por concepto de derechos pecuniarios perciben las IES, de manera que, asumida la fuente por parte de la Nación, no se estiman implicaciones fiscales para las IESPT.

En todo caso, es menester reconocer que los derechos pecuniarios representan para las IEST, hasta el 30% aproximado de sus ingresos totales, especialmente para la Escuela Superior Tecnológica de Artes Débora Arango en el Departamento de Antioquia y la Universidad del Tolima en el Departamento del Tolima, por lo que se tendría que encontrar una fuente de financiación supletiva relevante para no impactar el equilibrio fiscal de estas instituciones, como se detalla en la tabla No. 2

Tabla 2. Ingresos por derechos pecuniarios de las IES del nivel territorial – 2022
Millones de pesos.

Código CHP	IES	Ingresos por derechos pecuniarios	Ingresos Totales	Derechos pecuniarios / Ingresos totales
262305296	Escuela Superior Tecnológica de Artes Débora Arango	\$ 7.422,08	\$ 22.296,22	33%
129373000	Universidad del Tolima	\$ 48.075,69	\$ 162.705,00	30%
129444000	Universidad de la Guajira	\$ 34.373,17	\$ 147.417,57	23%
121647000	Universidad del Magdalena	\$ 53.136,32	\$ 251.187,58	21%
645000000	Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico	\$ 13.800,78	\$ 65.472,03	21%
125354000	Universidad Francisco de Paula Santander	\$ 31.651,14	\$ 156.853,25	20%
126663000	Universidad del Quindío	\$ 31.455,58	\$ 156.628,09	20%
122613000	Universidad de Cartagena	\$ 52.053,14	\$ 313.154,25	17%
128680000	Universidad Industrial de Santander	\$ 85.254,90	\$ 574.252,50	15%
128870000	Universidad de Sucre	\$ 18.083,14	\$ 123.668,20	15%
127625000	Universidad de Cundinamarca	\$ 26.335,81	\$ 183.781,50	14%
624540000	Instituto Superior de Educación Rural de Pamplona	\$ 2.159,72	\$ 21.922,63	10%
129254000	Universidad Francisco de Paula Santander - Secc	\$ 5.866,86	\$ 69.341,65	8%
124552000	Universidad de Nariño	\$ 21.016,01	\$ 267.493,56	8%
120676000	Universidad del Valle	\$ 57.130,43	\$ 728.724,91	8%
222711001	Universidad Distrital Francisco José de Caldas	\$ 24.166,20	\$ 427.230,08	6%
120205000	Universidad de Antioquia	\$ 61.544,99	\$ 1.417.179,26	4%
TOTAL		\$ 573.530,16	\$ 5.089.327,67	

Fuente: Dirección General de Apoyo Fiscal – MHCP.

Por otro lado, el artículo 25 establece que las Instituciones de Educación Superior Oficiales deben propender, de manera progresiva, y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, por la garantía del acceso, permanencia y graduación de las y los estudiantes que se encuentran en la educación superior, así como programas de alimentación, alojamiento, tarifas diferenciales de transporte y para el fomento integral en áreas deportivas, culturales, artísticas y de prevención vial. Por su parte, el artículo 26, dispone de una destinación mínima de recursos a programas, de manera que cada Institución de Educación Superior destinará por lo menos el cinco por ciento (5%) de su presupuesto de funcionamiento para atender adecuadamente su propio bienestar universitario. Sobre estas propuestas, se estima que para el agregado de las IEST esta destinación puede representar en promedio **\$210.972 millones** anuales, tal y como se observa en la Tabla 3.

Tabla 3. 5% de gastos de funcionamiento en IEST - 2022
Millones de pesos.

EST	Gasto de Funcionamiento Total	Gasto de Funcionamiento (5%)
Universidad de Antioquia	\$ 1.436.212	\$ 71.811
Universidad del Valle	\$ 691.114	\$ 34.556
Universidad Industrial de Santander	\$ 380.138	\$ 19.007
Universidad Distrital Francisco José de Caldas	\$ 367.419	\$ 18.371
Universidad de Cartagena	\$ 283.900	\$ 14.195
Universidad de Nariño	\$ 183.908	\$ 9.195
Universidad del Magdalena	\$ 172.081	\$ 8.604
Universidad del Tolima	\$ 138.514	\$ 6.926
Universidad de la Guajira	\$ 135.571	\$ 6.779
Universidad del Quindío	\$ 108.277	\$ 5.414
Universidad de Cundinamarca	\$ 106.200	\$ 5.310
Universidad Francisco de Paula Santander	\$ 99.815	\$ 4.991
Universidad de Sucre	\$ 64.298	\$ 3.215
Universidad Francisco de Paula Santander - Seccional Ocaña	\$ 51.985	\$ 2.599
TOTALES	\$ 4.219.433	\$ 210.972

Fuente: Dirección General de Apoyo Fiscal – MHCP.

De conformidad con la estimación fiscal de las propuestas analizadas, es claro que se crearía para los entes territoriales un compromiso que implicaría para éstas una serie de gastos de funcionamiento, sin que en el articulado del proyecto se establezca la fuente de financiación. A este respecto, es preciso señalar que, de conformidad con el inciso noveno del artículo 356 constitucional, en caso de asignarse competencias territoriales se debe prever la asignación de recursos fiscales para atenderlas. Frente a este asunto, la Corte Constitucional en Sentencia C-219 de 2017⁵, señaló: *“el legislador, por expreso mandato constitucional, debe respetar la garantía institucional de la autonomía territorial y la regla constitucional según la cual no es posible el traspaso de competencias a las entidades territoriales sin garantizar la existencia de los recursos necesarios para su cumplimiento (C.P. art. 356)”*.

La omisión de fuentes de financiamiento podría obligar a las entidades territoriales a acudir a sus ingresos corrientes de libre destinación, desembocando, de una parte, en el incumplimiento de la obligación por ausencia de recursos, o de otra, en un desbordamiento de sus gastos de funcionamiento que consecuentemente devenga en el desconocimiento de los límites que para dichos gastos establece la Ley 617 de 2000⁶, y el eventual impacto financiero en aquellas

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-219 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁶ Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 4423 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

entidades que estén ejecutando acuerdos de reestructuración de pasivos en el marco de la Ley 550 de 1999⁷.

En todo caso, se pone de presente la situación financiera de algunas Universidades Públicas del nivel territorial, las cuales presentan una difícil estructura fiscal con un déficit a 2022 que sobrepasa su capacidad de recaudo, focalizado en instituciones como la Universidad del Tolima, la Universidad de Antioquia, y la Universidad del Valle, tal y como se observa en la tabla No. 4:

Tabla 4. Estructura financiera de las IESP del nivel territorial – 2022
Millones de pesos.

COD CHIP	IESP	Estructura financiera		
		Ingresos	Gastos	Superavit/Déficit, % déficit
129373000	Universidad del Tolima	\$ 162.705,00	\$ 179.557,97	\$ 16.853 110%
120205000	Universidad de Antioquia	\$ 1.417.179,26	\$ 1.484.521,79	\$ 67.343 105%
120670000	Universidad del Valle	\$ 728.724,31	\$ 740.935,13	\$ 12.211 102%
122613000	Universidad de Cartagena	\$ 313.154,25	\$ 309.181,23	\$ 4.973 99%
120254000	Universidad Francisco de Paula Santander - Seccional Ocaña	\$ 69.341,65	\$ 67.513,28	\$ 1.828 99%
222711001	Universidad Distrital Francisco José de Caldas	\$ 427.230,08	\$ 403.849,35	\$ 23.381 94%
121647000	Universidad del Magdalena	\$ 251.167,58	\$ 233.894,73	\$ 17.293 93%
128968000	Universidad Industrial de Santander	\$ 574.252,50	\$ 528.274,14	\$ 45.978 92%
129444000	Universidad de la Guajira	\$ 147.417,57	\$ 135.571,49	\$ 11.846 92%
262305266	Escuela Superior Tecnológica de Artes Débora Arango	\$ 22.286,22	\$ 20.291,31	\$ 2.095 91%
125354000	Universidad Francisco de Paula Santander	\$ 156.853,25	\$ 135.726,51	\$ 21.127 87%
128870000	Universidad de Sucre	\$ 123.688,20	\$ 106.293,60	\$ 17.395 86%
128963000	Universidad del Quindío	\$ 156.628,09	\$ 120.890,13	\$ 35.738 77%
124525000	Universidad de Nariño	\$ 267.493,56	\$ 186.482,13	\$ 81.011 70%
127625000	Universidad de Cundinamarca	\$ 183.781,50	\$ 120.595,96	\$ 63.186 66%
824454000	Instituto Superior de Educación Rural de Pamplona	\$ 21.922,63	\$ 13.045,32	\$ 8.877 60%
645000000	Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico	\$ 65.472,03	\$ 3.178,96	\$ 62.293 54%

Fuente: Dirección General de Apoyo Fiscal – MHCP.

De otro lado, se debe tener presente que recientemente se aprobó y sancionó la Ley 2294 de 2023 *“Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022-2026 ‘Colombia potencia mundial de la vida’, la cual expone en sus bases que el Gobierno nacional ‘avanzará de manera gradual en la política de gratuidad en la matrícula de las IES públicas. Se fomentará el acceso de 500 mil nuevos estudiantes, acompañados de estrategias para promover la permanencia y la graduación, priorizando a jóvenes provenientes de contextos vulnerables, municipios PDET y ruralidad dispersa.*

⁷ Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.

Las IES públicas contarán con la financiación para su sostenibilidad, y con la asignación de recursos adicionales para fortalecer su base presupuestal, el mejoramiento de sus condiciones, que se distribuirán con criterios de cierre de brechas y llegada a las regiones.⁸

Particularmente, con el fin de avanzar en la financiación adecuada de una política pública de Educación Superior, los artículos 122, 123, 124 y 126 de la Ley aprobada del Plan, consagran, entre otras, las siguientes medidas: (i) el Ministerio de Educación Nacional priorizará la actualización de los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992; (ii) la implementación de la política de Estado de gratuidad en la matrícula para todos los estudiantes de programas de pregrado de las instituciones de educación superior públicas; (iii) el fortalecimiento financiero de las instituciones de Educación Superior Públicas; y, (iv) la posibilidad de utilizar los saldos de las cuentas de ahorro y corrientes que hayan permanecido inactivas por un periodo mayor de un año por parte del loctex.

Con fundamento en esta política, el Ministerio de Educación informó el pasado 11 de julio de 2023 que *“La apuesta del Gobierno Nacional para generar 500 mil nuevos estudiantes en programas de pregrado contará con una inversión de \$4,2 billones para el incremento de la base presupuestal de las Instituciones de Educación Superior públicas, así como para garantizar que los nuevos estudiantes cuenten con gratuidad en su matrícula y cerca de \$5 billones para financiar el nuevo Plan de Infraestructura Educativa para la construcción de más de 100 sedes.”*⁹

De la mano con lo expuesto, resulta preciso señalar que recientemente fue expedida la Ley 2307 de 2023 *“Por la cual se establece la gratuidad en los programas de pregrado en las instituciones de educación superior públicas del país y se dictan otras disposiciones”*, cuya reglamentación se encuentra en curso, para lo cual el Ministerio de Educación Nacional anunció encuentros regionales con el fin de recibir aportes y sugerencias de las Instituciones de Educación Superior.¹⁰

Además, el Gobierno es consciente de la necesidad de reforma a la Ley 30 de 1992, razón por la cual, desde el Ministerio de Educación Nacional, se viene trabajando en la elaboración de un proyecto de ley con el objeto de fortalecer el acceso a la Educación Superior, el funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior (IES) estatales y el bienestar educativo, entre otros, todo ello en procura de la garantía del derecho fundamental a la Educación Superior¹¹, proyecto de ley cuya primera versión de texto está disponible en la página web de esa Cartera para su socialización y participación¹².

⁸ Página 101 de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’, ‘Colombia, Potencia Mundial de la Vida’ chrome-extension://efaidnbmnfflkejggfgokglufojtfkmnlj/https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf

⁹ <https://www.mineducacion.gov.co/portal/salasprensa/Comunicados/615914-Mineducacion-lanza-101universidad-en-tu-territorio-estrategia-nacional-para-impulsar-la-educacion-superior-como-motor-del-cambio>

¹⁰ <https://www.mineducacion.gov.co/portal/salasprensa/Comunicados/616727-Mineducacion-anuncia-encuentros-regionales-para-reglamentar-la-nueva-Ley-de-Gratuidad-en-Educacion-Superior>

¹¹ <https://www.mineducacion.gov.co/portal/articulos-416059-recurso-10.pdf>

¹² <https://www.mineducacion.gov.co/portal/micrositios-superior/Reforma-a-la-ley-30/Reescribamos-la-historia/416059-Primera-version-del-proyecto-de-reforma-a-la-ley-30-de-1992>

Como parte del fortalecimiento del acceso a la educación Superior, este Gobierno, a través del Ministerio de Educación Nacional, el pasado 12 de septiembre, radicó carta al Proyecto de Acto Legislativo 224 de 2023 Cámara, que busca regular el derecho fundamental a la educación, el cual plantea como novedades *“el avance en la universalización progresiva del derecho a la educación desde la primera infancia hasta la educación superior; la ampliación del ciclo preescolar de la educación inicial de un grado a tres; el establecimiento de los alcances del derecho a la educación en distintos niveles; y la obligatoriedad expresa de la educación media y su articulación con la educación posmedia.”*¹³

De esta manera, se invita a los autores y ponentes a la construcción de la reforma y el debate de propuestas de reforma a la Ley 30 de 1992, a través de estos espacios y especialmente durante el trámite legislativo del proyecto de ley que sea radicado en el Congreso de la República, fruto del proceso participativo pedagógico que adelanta el Ministerio de Educación Nacional. Lo anterior, con el fin de que las propuestas estén armonizadas con el Plan Nacional de Desarrollo, enfocadas a los resultados de la educación superior en el largo plazo, focalizando la estrategia en el establecimiento de una estructura de financiamiento que permita un cambio en el modelo de educación superior y que garantice el acceso, la calidad y la modernización de la educación superior en Colombia.

Por lo expuesto, solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, y manifiesta muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal y presupuestal vigente.

Cordialmente,

DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA.
Viceministro General de Hacienda y Crédito Público.
DGPPN/OAJ

Con Copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñalosa – Secretario General de la Cámara de Representantes.

C O N T E N I D O

Gaceta número 1556 - Miércoles, 8 de noviembre de 2023

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE COMENTARIOS

Págs.

Carta de comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para segundo debate, en primera vuelta, al Proyecto de Acto Legislativo número 85 de 2023 Cámara, por medio del cual se le otorga la categoría de Distrito Turístico, Ambiental, Forestal, Portuario, Biodiverso y Cultural a Leticia, en el departamento del Amazonas.	1
Carta de comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley número 54 de 2022 Cámara acumulado con el Proyecto de Ley número 84 de 2022 de la Cámara, por la cual se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992 para establecer un nuevo modelo de financiamiento para las Instituciones de Educación Superior Pública y se dictan otras disposiciones.....	5
Carta de comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para segundo debate, al Proyecto de Ley número 250 de 2022 Cámara, por medio del cual se toman medidas para garantizar la equidad en la asignación de retiro y el régimen prestacional en la policía nacional; y se dictan otras disposiciones.....	7
Carta de comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para cuarto debate al Proyecto de Ley número 332 de 2022 Cámara, 101 de 2022 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas de prevención, protección y atención del acoso sexual y se dictan otras disposiciones.	9
Carta de comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para segundo debate, al Proyecto de Ley número 419 de 2023 Cámara, por la cual se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.....	10